

De 'revival' van het verticaal toezicht.

De belastingdienst komt wat terug van horizontaal toezicht en gaat weer (meer) inzetten op de aloude belastingcontrole.

Ludwijn Jaeger en Martin Lambregts

Sinds een aantal jaren is horizontaal toezicht 'hot'. Boze tongen beweren dat met horizontaal toezicht gepoogd is de decennialange vacaturestop bij de belastingdienst te compenseren. In het evaluatierapport van horizontaal toezicht 'Soepel waar het kan, streng waar het moet' is onder andere duidelijk aangegeven dat horizontaal toezicht niet ten koste mag gaan van verticaal toezicht.¹ De 'Bulgaren-fraude' heeft de roep om verticalisering mede versterkt. De belastingdienst werft weer personeel voor controles. Zo kopte de Telegraaf afgelopen juli dat de belastingdienst 1600 inspecteurs gaat werven om onder meer ontdoken belasting en onterecht verkregen geld te innen.

De overheid heeft al geruime tijd een behoorlijk repressieve uitstraling. *Met criminelen heeft het kabinet geen enkel mededogen*, zo stond te lezen in het onlangs ingediende Wetsvoorstel Vereenvoudiging Formeel Verkeer Belastingdienst.² Boetebepalingen zijn uitgebreid, aangescherpt en opgehoogd. Het einde daarvan is zelfs nog niet in zicht, zo blijkt uit het op Prinsjesdag ingediende wetsvoorstel, de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit. Deze wet bevat een nieuwe strafbepaling wegens het niet (tijdig) afdragen van de op aangifte verschuldigde belasting.³ De artikelsgewijze toelichting bij dit wetsvoorstel vermeldt op dit punt dreigend dat indien *de schuldige in zijn beroep* opzettelijk zijn betaalverplichting niet nakomt, hij als bijkomende straf uit zijn beroep kan worden *ontzet*. Daarbij wordt dan niet alleen aan de bestuurder of directeur van een onderneming gedacht, maar ook nadrukkelijk aan bijvoorbeeld de belastingadviseur die beroepsmatig bijdraagt aan het niet betalen. De wetgever sust het gevaar van de strafbepaling voor welwillenden met te stellen dat er niet voor niets opzet op het niet betalen vereist is. Omdat ik me weinig kan voorstellen bij het per ongeluk niet betalen, onder opzet ook voorwaardelijk opzet wordt begrepen, en avas (afwezigheid van alle schuld) niet snel wordt aangenomen, lijkt me die geruststelling uitermate mager. De grootste, maar wellicht ook enige, geruststelling bij de uitbreiding van het wapenarsenaal van de overheid is tot nog toe het immense tekort aan opsporingscapaciteit.

Verticaal toezicht

Vanwege de plannen weer meer in te zetten op verticaal toezicht is het een goed moment voor dienstverleners de kennis over de belastingcontrole, de rechten en de plichten, de 'do's' en 'don'ts', op te frissen. Het volgens mij wijd verspreide gevoelens dat de verplichtingen bij een controle dusdanig zijn, dat meewerken de enige optie is, is te kort door de bocht. Er moet weliswaar veel, en de mogelijkheden om niet aan de inzet

¹ Commissie Horizontaal Toezicht Belastingdienst (de commissie Stevens), Fiscaal toezicht op maat, 'Soepel waar het kan, streng waar het moet', Den Haag, juni 2012, p. 5: "... het besef is doorgebroken dat horizontaal toezicht geen geïsoleerde operatie mag zijn, maar naast verticaal toezicht deel uitmaakt van een evenwichtig handhavingsbeleid. Anders gezegd: horizontaal toezicht is niet hét, maar een toezichtsinstrument."

² [http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33714_wet vereenvoudiging formeel](http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33714_wet Vereenvoudiging formeel)

³ Het in te voeren artikel 69a AWR: ten hoogste 6 jaar.

van controleverplichtingen te voldoen zijn allerminst legio, maar dat wil niet zeggen dat iedereen bij een controle aan de goden is overgeleverd. Ik kan me eigenlijk ook niet aan de indruk onttrekken dat veel adviseurs zich veel formalistischer opstellen als de AFM, de DNB of een andere toezichthouder op de stoep staat, dan als het om controle op de cliënt gaat. In het laatste geval lijkt het uitgangspunt te zijn dat een cliënt toch niets te verbergen mag hebben en een welwillend contact met de fiscus juist in het belang van de cliënt is. Dat diezelfde welwillendheid wat minder op de voorgrond staat, als het om een controle gaat van de administratie van het eigen kantoor zelf, moet toch aanleiding zijn voor de (retorische) vraag of er reden is voor dit verschil in benadering.

'Do's'

De eerste, en erg eenvoudig te realiseren, maatregel, is het opstellen van een stappenplan en dat bij de receptie te leggen. Dat stappenplan moet voorzien in het antwoord op de vraag wat doorlopen moet worden bij een controle. Voorbeelden van dergelijke stappenplannen zijn te vinden op websites van beroepsverenigingen.⁴ Het daadwerkelijk laten doorlopen van een dergelijk schema bij een controle garandeert minst genomen dat vooraf duidelijk is welke instantie komt controleren, op wie de controle ziet en waarop de controle ziet. Een duidelijk antwoord daarop begrenst begrijpelijkerwijs het instrumentarium (strafrechtelijk, en dus onder meer het recht om te zwijgen, of bestuursrechtelijk, in beginsel de plicht om mee te werken) en de reikwijdte (op wie en op wat het onderzoek zich richt bepaalt immers wat redelijkerwijze van belang kan zijn).

Een lastiger op te volgen advies is het tot vervelends toe vragen om toelichting van de wijze waarop de bevoegdheden die de controleur heeft door hem worden ingezet. Een controleur mag dan veel bevoegdheden hebben, dat ontslaat hem allerminst van de verplichting uitleg te geven over de inzet van die bevoegdheden. Dat ontslaat hem niet van de verplichting te motiveren waarom het onderzoek niet op een minder belastende manier vorm kan worden gegeven. Waarom langs komen en niet gewoon schriftelijk vragen stellen? Waarom onderzoek bij de onderneming en niet op het kantoor van de accountant (of juist andersom)? Waarom nu en niet pas over twee maanden? Waarom pas over twee maanden en niet nu direct? De te ontvangen uitleg biedt in later instantie vaak mogelijkheden voor zinvol verweer.

'Don'ts'

Het spreekt voor zich dat aan een controleur geen stukken ter inzage moeten worden gegeven die geen betrekking hebben op het onderzoek waarvoor hij (in eerste instantie) komt. Voorkom dat het onderzoek gaandeweg onnodig uitdijt. Laat geen stukken in zicht liggen, die aanleiding kunnen vormen tot een vraag. Verwar vriendelijkheid en jovialiteit niet met een goed werkende verhoortechniek om mensen aan de praat te krijgen en te houden. Overschat de redelijkheid en juistheid van overheidshandelen niet en onderschat niet de mogelijkheden om op subtiele wijze de uitkomsten van een onderzoek te beïnvloeden. Kortom, werk alleen mee op basis van de bewuste keuze daartoe, niet vanuit de gedachte dat meewerken onontkoombaar is. Het recht van de belastingdienst

⁴ <http://www.nob.net/>

om vragen stellen is veelomvattend, de weigering antwoord te geven in een later fase veelal desastreus. Desalniettemin zie ik in bijvoorbeeld de vraag of *ik de conclusie onderschrijf dat de handel in auto's de bron van inkomen is geweest* maar liefst vier valide weigeringsgronden. Anders gezegd: het is lastig om een goede vraag te formuleren.

AFSLUITING

De gewone belastingcontrole is het afgelopen decennium naar de achtergrond verdreven, maar er zijn veel voortekenen dat het middel weer veel vaker zal worden ingezet. Ook al zijn de machtsmiddelen van de belastingdienst groot, het kan in veel gevallen zinnig zijn heel bewust de vraag te stellen of er wel een goede reden is mee te werken, en zo ja, op welke wijze die medewerking dan vorm moet worden gegeven. Bij dienstverlening dient de cliënt centraal te staan, en dat is niet opeens anders als die cliënt mogelijk in zwaar weer komt, sterker: in tegendeel. Ook indien medewerking verplicht is, wil dat niet zeggen dat gedanst moet worden naar de pijpen van de controleur. Bovendien staan de machtsmiddelen van de belastingdienst hem alleen in de bezwaarfase ter beschikking. Het aanhoudende streven naar verkorting van beslistermijnen maakt de mogelijkheden groter de bezwaarfase snel af te sluiten en daarmee een einde te maken aan de mogelijkheid tot het inzetten van die machtsmiddelen.

Mr. L. Jaeger en M. Lambregts zijn verbonden aan Jaeger Advocaten-belastingkundigen te Amsterdam